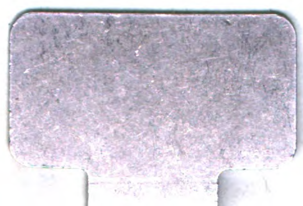
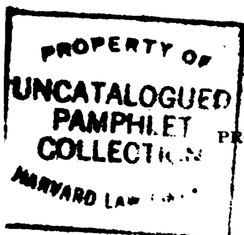
TAMBARO

Il principio organico della Costituzione politica

1907





IGNAZIO TAMBARO

PROFESSORE NELLA R. UNIVERSITÀ DI NAPOLI

IL PRINCIPIO ORGANICO
DELLA COSTITUZIONE POLITICA



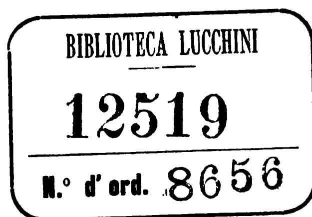
ROMA

PRESSO LA DIREZIONE DELL' ARCHIVIO GIURIDICO

4, Via Arenula, 4

1907

Prezzo L. 0,75



IGNAZIO TAMBARO

PROFESSORE NELLA R. UNIVERSITÀ DI NAPOLI

IL PRINCIPIO ORGANICO DELLA COSTITUZIONE POLITICA



ROMA

PRESSO LA DIREZIONE DELL' ARCHIVIO GIURIDICO

4, Via Arenula, 4

1907

Estratto dall'*Archivio giuridico « Filippo Serafini »*.
Vol. VII, fascicolo 2 (dell'intera collezione Vol. LXXVIII, 2)

Modena, Società Tipografica Modenese.

I.

La dottrina dello stato attraversa una crisi, dalla cui soluzione dipende l'indirizzo scientifico che andrà assumendo nell'avvenire. A risolvere questa crisi tre scuole si contendono il campo.

Da una parte la scuola sociologica, affermando che lo stato è la personificazione del fenomeno politico; assume che debba essere ravvisato come ogni altro fenomeno sociale e subordinato alla legge regolatrice di tutto il mondo morale.

Secondo i criteri di questa scuola lo stato perde la sua spiccata individualità e i suoi particolari caratteri di organismo destinato ad integrare la compagine giuridica e politica, per confondersi coi varii elementi della realtà sociale. Lo stesso elemento del diritto, che sta allo stato come il principio vitale alla persona fisica, è diventato un capitolo della sociologia e non può essere più studiato che col metodo di questa.

Ora una scienza che si propone di ravvisare nel loro complesso tutti i fenomeni del mondo sociale, deve avvalersi di metodi e di mezzi d'investigazione che, per il fine cui tendono, non possono essere identici a quelli di cui si avvalgono altre discipline dalle finalità diverse.

La sociologia è sopratutto una scienza, la quale personificando il fenomeno sociale, ne segue e ne descrive tutto il divenire, dalla sua genesi primitiva fino alla sua più evoluta formazione. Da questo punto di veduta non sono estranei al suo campo d'investigazione la genesi e l'evoluzione del fenomeno giuridico e del fenomeno politico. Ma questa indagine non ne esclude un'altra diretta a ravvi-

sare quei due fenomeni, non più nei loro rapporti con tutta la realtà sociale, ma nei loro caratteri specifici e nel particolare atteggiamento che assumono in un dato momento storico. In questo campo che non è più limitato, ma che è diverso, alla investigazione sociologica va sostituita la particolare investigazione che reclama ogni singolo fenomeno, ove si voglia indagarne il complesso e le leggi regolatrici distinte da quelle di tutto il mondo sociale.

Senonchè la scienza dello stato è contesa, come io dicevo, da una seconda scuola, che pur ravvisandolo distintamente dagli altri fenomeni sociali, non vorrebbe riconoscergli uno specifico carattere giuridico, e pretende procedere alla investigazione scientifica soltanto con criterii storici e politici.

Nel passato anno, delineando in una prelezione i rapporti e i caratteri differenziali fra il diritto pubblico e il diritto privato, esaminai appunto i criterii informatori di questa scuola. Ora, per non ripetermi, rileverò soltanto com'essa, fermandosi a ravvisare i soli elementi evolutivi dello stato, non potrà mai ricostruirne integralmente la complessa figura ed analizzarne gli elementi costitutivi.

Al che si aggiunga che questa scuola pretende vagliare il contenuto e i caratteri del diritto pubblico riscontrandoli con quelli che sono peculiari del diritto privato. Elemento essenzialissimo di questo è la coazione, senza della quale il cittadino vedrebbe soltanto riconosciuto, ma non effettivamente tutelato il suo diritto. Ma questo elemento potrà talvolta non riscontrarsi nel diritto pubblico, che mira ad altre finalità, e che non sempre deve ricorrere, nè sempre potrebbe avvalersi dell'elemento coattivo.

Ora la mancanza di qualche elemento e la tendenza ad altri fini potranno formare oggetto di rilievo per stabilire appunto i caratteri differenziali fra i due rami del diritto, ma non potranno mai valere a far attribuire ad uno di essi e negare all'altro un intrinseco contenuto giuridico. Del resto, se lo stato è per eccellenza l'organo tutelatore del diritto, e se tutto il diritto privato si armonizza e si svolge nell'orbita del diritto pubblico, è senza dubbio un assurdo il disconoscere a questo i caratteri ed il valore intrinseco che si riscontrano in quello.

D'altra parte la storia e la politica concorrono a farci ravvisare il diritto pubblico nel suo cammino attraverso la vita dei popoli e nelle cause determinatrici del suo sviluppo; ma non potranno mai rivelarci la sua intima e profonda ragione di essere, nè discoprirne l'elemento vitale, che lo rende indispensabile all'esistenza delle nazioni.

Per procedere a quest'ultima indagine occorre un metodo che sia informato a norme rigorosamente razionali, un metodo che prescinda da tutti quegli elementi transitorii ed esteriori, che se valgono ad integrare la compagine del diritto pubblico, non possono valere a ricostruirne il contenuto.

A questo fine è indirizzato il metodo giuridico, da cui prende il nome la terza scuola. La quale, pur non disconoscendo il valido contributo che le altre due vanno portando al diritto pubblico: si propone di studiare l'organismo dello stato al lume di principii informati ad un criterio strettamente giuridico.

L' indagine giuridica è tanto più necessaria in quanto è la sola idonea a farci ricostruire gli elementi assoluti e permanenti dello stato, a farci stabilire cioè quella parte della dottrina dello stato che costituisce ad un tempo il suo fondamento e la sua ragione di essere. Poichè, indipendentemente da tutte le continue ed innumerevoli trasformazioni dello stato, tramandateci dalla storia, e da tutti i variati atteggiamenti che le fluttuazioni della politica fanno senza posa assumere al suo organismo, esiste nel fondo di esso un nucleo irriducibile, che forma il suo elemento vitale e nel tempo stesso la sua forza di resistenza contro l'alterno avvicendarsi dei partiti e delle influenze politiche.

Da questo punto di veduta, una dottrina, che abbia per oggetto particolare delle sue indagini lo studio di questi elementi essenziali dello stato, è certamente indispensabile; e per raggiungere i suoi fini essa deve procedere nelle sue ricerche con un metodo essenzialmente proprio, estraneo ad ogni influenza sociologica, storica o politica, e questo non può essere che il metodo giuridico.

Ravvisato con questo criterio, lo stato ci si presenta come l'organismo integratore della compagine sociale, come elemento di coesione diretto alla tutela di tutte le attività individuali e sociali, come l'organo giuridico per eccellenza, per cui i diritti di tutti trovano la loro protezione necessaria alla convivenza sociale.

Se questa è la finalità prima dello stato, è evidente che per raggiungerla gli occorre una particolare struttura, costituita da un insieme di organi, debitamente armonizzati fra loro, destinati a compiere funzioni diverse, le quali, per quanto distinte le une dalle altre, tendono tutte ad un fine comune.

E questa struttura è quella che appunto chiamasi costituzione.

Se dunque ogni stato, qualunque sia l'ordinamento della sua sovranità, è dotato di una costituzione che lo personifica e lo di-

stingue, si appalesa necessaria un' indagine primordiale sugli elementi fondamentali da cui risulta tutta la compagine costituzionale.

Se non che, dal punto di veduta dello stato in genere, noi possiamo fare due grandi distinzioni, determinate da due particolari atteggiamenti che può assumere lo stato. Il quale può innanzi tutto prescindere da ogni sorta di limiti, attuando il principio di una sovranità piena, assoluta, indipendente, per non dire noncurante dei diritti individuali. E' questa la forma che dicesi dispotica e che gli scrittori attribuiscono allo stato antico, benchè si riscontri pure in qualche stato moderno.

Vi sono degli stati invece, nei quali il principio della sovranità è temperato da quello della libertà, cioè da quell'insieme di di diritti che tutelano tutte le manifestazioni dell'attività individuale e sociale. Questa forma di stato è quella che più propriamente dicesi moderna o a libero regime. Una forma cioè nella quale l'elemento della sovranità non si esplica indipendentemente dai diritti dei singoli, ma agisce invece come mezzo per tutelarne e per agevolarne lo svolgimento.

Ora questa seconda forma di stato è appunto l'oggetto dei nostri studii; è la sua particolare costituzione, essenzialmente diversa dall'altra, che rappresenta il contenuto scientifico della nostra disciplina. La quale per meritare veramente il nome di scienza non può limitarsi alla semplice descrizione dell'organismo costituzionale dello stato moderno, nonchè a quella dei suoi organi e delle funzioni relative. Ogni scienza, prima di discendere allo studio delle varie sue parti, e prima ancora di gettare uno sguardo generale su tutto l'edifizio scientifico assegnatole, ha innanzi tutto un dovere che le è imposto dalla dignità stessa della sua funzione sociale: Il dovere di indagare se nel fondo degli elementi che formano oggetto delle sue ricerche, *spiritus intus alet*, se essi contengono cioè quel principio vitale, senza di cui non esiste la scienza, ma solo un' informe ed inorganica raccolta di fatti e di leggi empiriche.

Esiste questo principio vitale nella nostra disciplina?

Le due prime scuole, alle quali ho accennato più innanzi, farebbero dubitarne. Se la prima pretende conquistare il terreno riservato al diritto pubblico per incorporarlo in quella confederazione di scienze quale è oggi la sociologia, vuol dire che dal suo punto di veduta, nel diritto pubblico non si riscontra il vero carattere giuridico, ma un principio sociale, un particolare atteggiamento, cioè, della realtà sociale.

Se l'altra scuola, alla sua volta, assume che la ricostruzione della teoria costituzionale non possa aver luogo che principalmente attraverso le vicende della storia e della politica, vuol dire che in queste due discipline debbono riscontrarsi gli elementi scientifici per risolvere il problema fondamentale di quella teoria.

Ma è còmpito arduo ed inadeguato ad esse. Perchè la storia, il cui fine è l'esposizione dei fatti che si svolsero nella vita dei varii popoli e delle cause che li determinarono, non potrebbe senza deviare da questo fine rivolgere le sue ricerche ai primi principii che danno vita all'organizzazione politica.

D'altra parte la politica, costretta dall'intimo fine dell'esser suo, a mutare sempre la sua rotta per mutar di vento, costretta cioè a seguire i sempre mutevoli atteggiamenti della perigliosa ora che corre, non potrebbe, attraverso il suo vertiginoso, e diciamolo pure, capriccioso cammino, cogliere gli elementi essenziali della costituzione politica.

Se così è, una dottrina particolarmente indirizzata alla ricerca ed alla ricostruzione scientifica di tali elementi, diventa, ripetiamolo, indispensabile. E questa dottrina è in via generale il diritto pubblico, diretto a ravvisare nel loro complesso tutte le manifestazioni dello stato e dell'individuo, e fra le diverse discipline nelle quali si suddivide, particolarmente la nostra, diretta alla ricostruzione giuridica dei principii regolatori della costituzione politica.

Quali sono questi principii regolatori? Qual'è il nucleo scientifico che involge il principio organico della costituzione politica?

La nostra disciplina ha compiuto finora un'opera prevalentemente analitica, diretta a ravvisare la costituzione politica piuttosto nella sua estensione anzichè nella sua essenza e nello spirito che la informa.

Lavoro senza dubbio prezioso che costituisce il primo stadio di ogni ricostruzione scientifica: lavoro senza del quale sarebbe a noi preclusa la via per la efficace ricerca di quel principio organico che forma la sintesi e l'elemento integratore di ogni disciplina.

Questa prima parte del cammino percorso non può quindi bastare alle esigenze scientifiche della nostra disciplina. Ed appunto perchè non basta, appunto perchè la nostra disciplina non ha saputo ancora costruirsi il titolo che le dà diritto ad assidersi nel consesso delle altre scienze, alcune fra queste tentano attrarla nella loro orbita ed inglobarla nel loro nucleo scientifico.

Spetta perciò alla nostra disciplina procedere ora alla sua auto-

integrazione scientifica, che si riassume nell'affermazione recisa della sua piena indipendenza. E questo dovere le spetta innanzi tutto per impedire che anche nel regno sublime del sapere avvengano dispotiche incorporazioni di alieni dominii.

II.

A compiere questo processo di autointegrazione, che deve risolversi nella ricostruzione del principio organico della costituzione politica, è necessario ricomporre tutto il materiale scientifico raccolto finora, ed al quale hanno costantemente conferito con varia misura la storia costituzionale, la legislazione e la dottrina.

La ricerca intorno al contenuto di questo materiale, ai fini di stabilire quello che potremmo chiamare lo stadio analitico della nostra disciplina, può suddividersi in due grandi periodi. Il primo dei quali va dalle origini del sistema rappresentativo in Inghilterra fino alla rivoluzione francese.

Durante questo primo periodo, la storia costituzionale di quel paese presenta al nostro esame un fenomeno costante, che è caratterizzato dal predominio del potere regio. Lo stato non esclude interamente l'individuo dal partecipare alla vita pubblica, non prescinde del tutto dalle esigenze dei cittadini nell'attuazione dei suoi fini politici. Altrimenti non si riscontrerebbe in esso nemmeno la parvenza del sistema rappresentativo. Ma tale partecipazione alla vita politica e la relativa considerazione delle esigenze dei singoli rivestono un carattere singolarissimo: quello di graziose concessioni della corona.

La storia costituzionale ci ha rivelato, senza dubbio, l'intimo motivo determinante di quelle graziose concessioni, motivo che consisteva nella forza di resistenza che seppero coraggiosamente spiegare quei primi baroni, ai quali fu dato di partecipare agli esordii del regime rappresentativo. Ma è una forza di resistenza che per il suo carattere e per lo straordinario potere esercitato dalla corona non può dirsi una vera lotta, nella quale le due parti contendenti si equivalgono, o quasi, nella somma delle forze e dei poteri.

Si rivela sempre il suddito che prega e che vedendo talvolta inascoltata la sua preghiera, assume parvenze ribelli e spiega una resistenza passiva, a vincere la quale interviene, come elemento di transazione, la carta di concessione del potere sovrano. E' insomma

un periodo nel quale l'ultima parola spetta sempre al capo dello stato e nel quale uno degli elementi della vita costituzionale, il potere sovrano, spiega tutta la sua autorità e svolge tutte le energie direttrici tramandategli e rafforzate dalla tradizione. Mentre invece l'altro elemento, la libertà, non ancora conscia del tutto dell'esser suo, volge timida i suoi primi passi e se osa talvolta levare lo sguardo ardito là dove splende il sole del potere, i raggi di questo le fanno chinare il capo e la pretesa si muta in preghiera.

La legislazione costituzionale di questo primo periodo rivela appunto nelle sue forme esteriori tutti i caratteri che si riscontrano in questi primitivi contatti fra la libertà e il potere sovrano. Dalla Magna Charta al Bill of rights, dall' act of settments all' Habeas Corpus a tutta la serie di leggi posteriori che formano la prima parte del digesto costituzionale inglese, tutte riflettono questo momento psicologico, i cui caratteri più salienti sono, da una parte le prime esigenze della libertà, vestite di audacia, ma temperate dal timore, e dall'altra il primo impallidire del potere sovrano, alla cui altezza, che pareva inaccessibile, cominciano a salire gl'incerti bagliori di una fiamma, che dovrà più tardi divampare come un incendio divoratore.

E non solo la legislazione, ma anche la dottrina, nella quale sovente la forza della dialettica suole essere soffocata o attenuata da quella della tradizione, era venuta, coi suoi teoremi costituzionali, che volevano essere dogmi, a porre il suo suggello scientifico ed a giustificare la prevalenza del potere sovrano nei suoi primitivi rapporti con la libertà.

L'*Areopagitica* per cui Giovanni Milton si rese non meno che per il *Paradiso perduto*, mentre segna la data di una battaglia memoranda in difesa della libertà della stampa, ci rivela ad un tempo tutta la tendenza scientifica di quell'epoca. Attraverso questa tendenza, l'analisi degli elementi costitutivi del potere sovrano assume una nuova orientazione. Esso non è più considerato come la sola forza politica che deve, senza l'ostacolo o il contributo di estranee influenze, presiedere e provvedere ai destini dei popoli. Perchè di fronte ad esso un'altra forza si va lentamente ma sicuramente dispiegando, una forza poderosa, benchè tuttora inavvertita, che tende a dirigerne il moto, non più dove lo chiama la sua libidine di potere, ma dove lo attraggono i destini dei popoli, sui quali si adagia e per i quali ha vita.

In ogni modo la dottrina, pur riconoscendo questa nuova

orientazione del potere sovrano, gli attribuisce una prevalenza giustificata da un insieme di principii giuridici. I quali partendo dalla secolare tradizione dinastica e dalle antiche prerogative della corona, si vanno consolidando con la teoria della ragione di stato e con quelle più recenti della tutela dell' ordine pubblico e della responsabilità del potere.

Questo primo periodo del regime costituzionale rappresenta quindi uno stadio intermedio fra quelli in cui l'esercizio assoluto del potere sovrano non ammette nè riconosce l'intervento della libertà polilica e quello essenzialmente moderno nel quale il potere e la libertà sono due forze politiche che tendono ad equilibrarsi per la comune coesistenza.

A stabilire i criterii scientifici di questo periodo transitorio della costituzione politica, la dottrina ha compiuto opera difficile e degna, senza dubbio, della più alta considerazione. Era troppo duro il passaggio dal governo senza ostacoli a quello in cui ogni atto del potere deve trovare un' armonia, sia pure latente o sottintesa, con un estraneo volere. A giustificare questo passaggio, che ha tutta l'asprezza dolorosa delle prime violente dedizioni, la dottrina è dovuta rimontare alle più accreditate teorie filosofiche sulla libertà umana, e dal fondo di esse ha dovuto estrarre, essenza preziosa e feconda, un insieme di principii destinati a legalizzare l'intervento delle tendenze e delle aspirazioni popolari nelle supreme determinazioni del potere sovrano. Opera difficile, attraverso la quale la libertà ha trascorso la sua tempestosa adolescenza, ritemprandosi ed allenandosi ad ulteriori e più proficui cimenti.

A preparare i quali posero mano con ferrea ed illuminata tenacia tutti i precursori della rivoluzione francese. Questo memorando cataclisma politico e sociale fu appunto la riscossa definitiva della libertà allo strapotere dell' autorità. Il potere sovrano, come centro del piccolo nucleo dirigente, costituiva in tutta l' Europa continentale una rocca inaccessibile, preclusa ad ogni influsso o attentato esteriore. Una muraglia, fatta di tradizioni, di pregiudizii, di abusi inveterati, lo isolava da tutta l' immensa massa fatta di polvere umana. A smantellare questa muraglia concorse da una parte il potere stesso, che, come ogni energia senza limiti, corse vertiginosamente verso la propria rovina, e dall' altra gli scrittori, che mentre denunziavano le delittuose aberrazioni del nucleo dirigente, additavano alla ridestantesi coscienza dei popoli l'alba radiosa di più liberi tempi.

E l'alba venne, ma venne tinta di sanguigno, per quella legge fatale che regola tutte le rivendicazioni della coscienza pubblica troppo lungamente repressa. Senonchè quando la mattutina tempestosa caligine si fu diradata, sul cielo della Francia e poi su quello di quasi tutta l'Europa continentale, cominciò a rifulgere in tutto il suo splendore il sole della libertà.

Questa data segna l'inizio del secondo periodo del sistema costituzionale: periodo nel quale il regime rappresentativo dell'Inghilterra si va rapidamente innestando alle vecchie e disfatte organizzazioni dispotiche del resto dell'Europa.

Ad agevolare questa trasformazione politica concorse non poco lo studio accurato ed amorevole delle istituzioni inglesi, cui attendevano con vastità di dottrina ed acume d'intelletto non pochi scrittori del continente. Quelle istituzioni apparivano come pegno di pace fra principi e popoli. E mentre i primi trovavano in esse la tavola di salvezza per conservare una parte almeno dell'avito potere, gli altri le accoglievano con la fede che ispira l'alito possente della libertà!

Questo secondo periodo, il cui corso purtroppo non è ancora compiuto, segna una fase che dovrebbe essere decisiva per la vita del sistema costituzionale. E' una fase nella quale la libertà non chiede più, ma pretende, ed è contrassegnato dalle alterne vittorie ora del potere ora della libertà.

Il continuo avvicendarsi delle varie costituzioni che hanno retto la Francia durante tutto il secolo decorso rivela appunto in maniera più accentuata, questa lotta che si venne impegnando fra l'autorità e la libertà, lotta nella quale le due forze non sono più impari e mediante la quale ognuna si affatica, non tanto ad armonizzarsi con l'altra, quanto a sopraffarla.

In ogni modo è notevole, dal punto di veduta di una ricostruzione scientifica della teoria in esame, come i due elementi essenziali della costituzione politica, l'autorità e la libertà, hanno quasi eguagliate le loro forze: anzi è appunto l'eguale somma di energia che questa va dispiegando nei suoi rapporti con quella, che dovrà determinare la loro armonia la quale si risolve nel rassetto definitivo della costituzione politica.

Intanto, fino a che la formola risolutiva non sia stata escogitata dall'opera concorde del diritto e della politica, la storia costituzionale è costretta a registrare l'alterna vicenda fra le aberrazioni del potere e gli eccessi della libertà.

Come manifestazione esteriore di questo squilibrio fra le due forze, io ho rilevato le continue trasformaziani della costituzione politica in Francia. Ma a queste trasformazioni, che in ogni modo presuppongono sempre l'esistenza dell'elemento della libertà nella vita costituzionale francese, fanno amaro riscontro le soppressioni, che a dirittura si perpetrarono negli altri paesi, ove la libertà era stata concessa durante il divampare minaccioso dei sentimenti nazionali, e più tardi soffocata dal ridestarsi di ataviche ambizioni dinastiche.

E non basta, perchè a questi esempii che mettono capo alla legge fondamentale dello stato, bisogna aggiungere quelli che riguardano le particolari leggi costituzionali, nonchè la condotta politica dei governi e le tendenze degli scrittori.

Il riconoscimento delle varie libertà civili e politiche rivela in Francia ed altrove una pericolosa altalena legislativa. Particolarmente la libertà della stampa e quella di associazione e di riunione, che costituiscono i mezzi più efficaci per additare le esigenze sociali agli organi costituzionali, sono il bersaglio prediletto del potere. E quindi, o soffia il vento furioso della demagogia, e l'esercizio di quei diritti degenera in licenza; o spira quello più pericoloso della reazione, e quell'esercizio retrocede verso tempi peggiori e che si credevano sepolti.

Ho detto che lo stadio costituzionale del quale mi vado occupando non è ancora compiuto; e difatti è ancor vivo nella nostra storia costituzionale il ricordo di due atti del potere determinati dall'allarme destato da moti popolari e dal proposito di impedirne il ripetersi. Ambedue erano diretti a limitare la libertà della stampa e il diritto di associazione e di riunione. Il primo però, pur presentando un contenuto lesivo di quelle due essenziali manifestazioni della libertà, era emanato sotto la veste di disegno di legge, subordinato cioè all'approvazione degli organi del potere legislativo, che per vicende politiche non ebbe ad esaminarlo.

L'altro invece era costituita da un ibrido atto del potere, emanato sotto la duplice, e perciò equivoca veste, di decreto-legge e di disegno di legge; ma di esso fece giustizia sommaria, prima il nostro Supremo Collegio, e poi, con tardo ravvedimento, lo stesso potere esecutivo.

Ai quali due atti, che per fortuna non potettero spiegare tutta la loro efficacia deleteria per la libertà, bisogna aggiungere tutti i decreti-legge sugli stati d'assedio, per cui i limiti e l'esercizio dei

diritti istituzionali sono abbandonati all'arbitrio del potere esecutivo, e quel che è peggio, allo zelo, non sempre illuminato, dei suoi agenti.

Materia questa delicatissima, che presenta nella sua forma più accentuata la persistente mancanza di armonici rapporti fra l'autorità e la libertà, il dissidio tuttora incomposto fra i due elementi della costituzione politica.

Sono tutti sintomi rivelatori dell'incertezza del potere e della mancanza di equilibrio fra i diritti di questo e i diritti della libertà.

Nè meno efficace a dimostrare il nostro assunto è l'osservazione sull'esercizio della libertà politica. L'esercizio del diritto elettorale, in Francia ed altrove, presenta un'elasticità che è l'indice sicuro della mancanza assoluta di norme direttrici della sua essenza e della sua funzione. La legislazione elettorale è tuttora un materiale di difficile sistemazione scientifica. Gli scrittori della materia credono di avere in parte risoluta tale sistemazione con l'invenzione delle due grandi categorie del suffragio universale e del suffragio ristretto. Ma basta una semplice osservazione per convincersi come questa classificazione sia niente altro che un convezionalismo dottrinale e come fra quelle due categorie non esista una vera linea di demarcazione, ma un semplice rapporto di gradazione. E su questo convenzionalismo altri se ne vanno innestando, diretti o a temperare o ad organizzare o a proporzionare i suffragi. Ma tutti rivelano nel loro insieme come la dottrina e la legislazione errino ancora in cerca di una orientazione, dalla quale i diritti politici siano ravvisati in perfetta armonia con le funzioni dello stato.

Indice infine di questa pericolosa alternativa fra l'autorità e la libertà, in questo secondo periodo, è la scienza costituzionale. La quale non sempre ha saputo procedere all'investigazione scientifica senza influenze politiche. E secondo l'alterno prevalere di queste influenze è andata oscillando fra i due poli dell'utopia rivoluzionaria e dell'utopia conservatrice.

E' notevole però, attraverso queste oscillazioni della dottrina costituzionale una tendenza accentuata di tutti gli scrittori verso l'analisi scientifica dell'altro elemento della costituzione politica: la libertà. Le più ponderose pubblicazioni sulla sua teoria appartengono appunto a questo secondo periodo. Il quale così, dal punto di veduta di un'indagine analatica dei due elementi della costituzione, è venuto ad integrare l'opera del primo.

Di modo che il cammino percorso finora dalla nostra disciplina si riassume nella ricerca della nozione scientifica, dei caratteri e delle funzioni dei due elementi fondamentali di ogni costituzione politica. Ricerca indispensabile, senza della quale sarebbe stato difficile ricostruire il carattere differenziale fra la struttura costituzionale di uno stato dispotico e quella di uno stato retto e sistema rappresentativo.

III.

Questo lungo e faticoso cammino non ha però ancora raggiunto la meta, che consiste nell'attuazione definitiva del principio fondamentale della costituzione politica dello stato moderno.

Lo stato orientale, una delle forme dello stato antico, fu definito una monarchia assoluta temperata dall'assassinio. In questa definizione si riscontra tutto il principio informatore della costituzione dispotica: il volere del principe *stat pro ratione*, cioè sta in luogo e spesso contro il diritto; a rivendicare il quale interviene talvolta l'arma omicida del sicario.

Lo stato moderno non si contrappone, ma si armonizza col diritto, sulla cui base si adagia e alla cui tutela è diretto. L'individuo dello stato moderno non trova più nell'organismo del potere politico l'ostacolo permanente al libero svolgimento della sua libertà, non si trova più di fronte a questo potere avvolto in una caligine fatta di sospetto e di paura. E sopratutto i suoi bisogni, le sue aspirazioni, le sue tendenze non sono più quantità trascurabile per l'esercizio della sovranità; ma ne costituiscono l'elemento moderatore e sono ad un tempo la meta cui deve tendere tutta l'attività dello stato.

Orbene, stabilire una perfetta e feconda armonia fra il diritto dello stato e quello dell'individuo, fra le esigenze dell'autorità e quelle della libertà, ecco il principio organico che deve informare la costituzione politica dello stato moderno. Questo principio deve informare da una parte tutta l'azione degli organi costituzionali e dall'altra tutte le manifestazioni della libertà: deve costituire l'elemento vitale di tutta l'organizzazione politica e presiedere a tutte le trasformazioni e a tutti gli adattamenti sia dello stato che dell'individuo. La mancanza o le imperfezioni di questo equo temperamento determinano le pericolose oscillazioni della politica e della legislazione costituzionale e si ripercuotono sinistra-

mente nella imperfetta ricostruzione dei teoremi fondamentali della nostra disciplina.

Ad integrare quindi l'opera della scuola costituzionale, quale si è svolta finora, occorre una nuova orientazione, determinata dalla nuova via che si va aprendo dinanzi alla scienza dello stato. Questa scuola, alla quale principalmente in Francia ed in Germania hanno portato il loro contributo i più insigni giureconsulti, ha esaurito l'analisi scientifica dei due elementi fondamentali della costituzione. Il compito avvenire sarà quello di ravvisarli nei loro reciproci rapporti e nel determinare le condizioni più eque per la loro coesistenza.

A quest'arduo lavoro, cui non può sottrarsi lo studioso delle moderne teorie costituzionali, attenderemo nello svolgimento della nostra disciplina. E ciò non per una vuota esercitazione accademica, perchè la scienza non è un'astrazione destinata ad un semplice godimento intellettuale; ma è centro d'irradiazione di idee feconde per la vita dell'umanità. La vita senza la scienza procede errabonda ed incerta nel suo cammino; la scienza è la sua guida, è la fiaccola che le rischiara la via e l'accompagna nel suo fatale andare.

Bisogna attendersi, perchè la soluzione del problema fondamentale dello stato moderno dev'essere opera della scienza. I governi ed i parlamenti sono perennemente deviati nelle loro funzioni dai marosi della politica, sono costretti ad agire secondo le mutevoli esigenze popolari. E' la scienza che deve additare ad essi le norme regolatrici della loro condotta e guidarli alla soluzione di quella crisi che travaglia tutti gli stati moderni e che si chiama la questione sociale. La quale prima di essere una quistione economica è una quistione giuridica e quindì prima di essere risoluta dall'economia politica dovrà essere risoluta dal diritto pubblico.

Spetta alla dottrina costituzionale indagare se e fino a qual punto possa formare oggetto di una profonda trasformazione il vigente diritto di proprietà; se e fino a qual punto possa essere modificata la nozione della libertà individuale nei suoi rapporti con le variate applicazioni del lavoro umano.

Spetta alla nostra disciplina escogitare il suo rassetto che dovrebbe assumere la costituzione dello stato di fronte ai nuovi atteggiamenti della proprietà e del lavoro. La scienza economica potrà rilevare e discutere i vantaggi o gl'inconvenienti economici di queste trasformazioni sociali; ma le ragioni giustificatrici della loro attuazione e sopratutto la ricerca dei mezzi per adattare l'organismo

politico alle nuove evoluzioni economiche, è senza dubbio opera della scienza costituzionale.

Così, ritemprati da quella che il Romagnosi chiamava la civile filosofia, ed ispirati a supreme finalità i futuri legislatori potranno fare dello stato una famiglia, sulla quale aleggi benefico lo spirito della pace e della prosperità sociale.

Stampe

On. comm. Luigi Lucchini

Presidente di Cassazione

Roma

A DOMICILIO

252



